

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM  
GÊNERO E RAÇA – GPPGeR**

**Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional para as  
comunidades quilombolas: uma análise a partir da transversalidade de  
gênero e raça/etnia**

**MARCOS DE JESUS OLIVEIRA**

**Brasília/DF, 2014.**

MARCOS DE JESUS OLIVEIRA

Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional para as comunidades quilombolas: uma análise a partir da transversalidade de gênero e raça/etnia

Monografia de Conclusão de Curso apresentada à banca examinadora como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça pela Universidade de Brasília, sob a orientação do Prof. Dr. Leandro de Oliveira Galastri.

Brasília/DF, junho de 2014.

MARCOS DE JESUS OLIVEIRA

Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional para as comunidades quilombolas: uma análise a partir da transversalidade de gênero e raça/etnia

Monografia de Conclusão de Curso apresentada à banca examinadora como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça pela Universidade de Brasília, sob a orientação do Prof. Dr. Leandro de Oliveira Galastri.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Leandro de Oliveira Galastri (orientador)  
(Universidade Estadual Paulista – UNESP)

---

Profa. Dra. Shirleide Pereira da Silva Cruz (membro)  
(Universidade de Brasília – UnB)

À minha mãe e ao meu pai,  
dedico.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe Elmira e ao meu pai João, pelo amor gratuito;

A meu orientador, professor Leandro Galastri, pela leitura atenta e criteriosa;

Aos professores do curso, pela sabedoria compartilhada;

Aos servidores do MDS, do MDA e da CONAB, por contribuir de modo positivo para a realização da pesquisa;

Aos amigos e colegas de curso, pelo convívio amistoso.

Soltaram meus braços  
Mas fecharam janelas e portas.

Santiago Dias

## RESUMO

O presente trabalho analisa a evolução da participação das comunidades quilombolas no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) entre os anos de 2008 e 2012 a partir das categorias de gênero e raça/etnia. O estudo sugere um aumento na participação dos quilombolas no PAA, inclusive com a crescente inserção das mulheres no programa nos últimos anos. No entanto, o aumento tem sido lento e vagaroso, dificultando a efetivação do direito social à alimentação adequada a um dos segmentos populacionais mais pobres do Brasil. Diante disso, ressalta-se a necessidade de investigações comprometidas com a compreensão das razões do fracasso das políticas dessa área bem como a importância em situar o problema da insegurança alimentar e nutricional no país em um quadro de politização da fome e da pobreza.

**Palavras-Chave:** gênero; raça/etnia; políticas públicas; segurança alimentar e nutricional.

## **ABSTRACT**

This work analyzes the evolution of Quilombola people's participation in the Brazilian Program Food Acquisition (PAA) between the years 2008 and 2012 from the categories of gender and race/ethnicity. The study suggests an increase in participation by Quilombola people in the PAA, including an intensification of women's participation in the last few years. However, this growth has been slow, hindering the realization of the social right to adequate feeding of the one of the poorest population segments in Brazil. Thus, it is emphasized the need for researches committed with the understanding of the reasons for the failure of policies in this area as well as studies that situate the problem of food and nutrition insecurity in a framework of politicization of famine and poverty.

**Keywords:** gender; race/ethnic; political policy; food and nutrition security.



## SUMÁRIO

|                                                                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                            | <b>11</b> |
| <b>1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUMAS BREVES NOTAS E REFLEXÕES .....</b>                                                               | <b>15</b> |
| 1.1. Breve histórico das políticas públicas no Brasil .....                                                                        | 15        |
| 1.2. Políticas públicas e segurança alimentar e nutricional: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) .....                      | 19        |
| 1.3. Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional: sobre a necessidade da transversalidade de gênero e raça/etnia ..... | 24        |
| <b>2. ANÁLISE DOS DADOS .....</b>                                                                                                  | <b>29</b> |
| 2.1. Políticas públicas para as comunidades quilombolas .....                                                                      | 29        |
| 2.2. Do acesso aos quilombolas ao PAA .....                                                                                        | 31        |
| 2.3. PAA: algumas limitações .....                                                                                                 | 33        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                                                                  | <b>38</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>                                                                                            | <b>39</b> |

## **LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS**

### **Gráficos**

- Gráfico 1      Evolução dos recursos aplicados ao PAA entre os anos de 2008 e 2012.
- Gráfico 2      Participação de agricultores no PAA por grupos específicos em 2009.
- Gráfico 3      Evolução da participação de quilombolas e não quilombolas no PAA entre os anos de 2008 e 2012.
- Gráfico 4      Evolução da participação de homens e mulheres quilombolas no PAA entre os anos de 2009 e 2012.

### **Tabelas**

- Tabela 1      Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
- Tabela 2      Número de projetos por região

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIações**

|                |                                                                                       |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| CDLAF          | Compra Direta Local da Agricultura Familiar                                           |
| CMA            | Cúpula Mundial da Alimentação                                                         |
| CONAB          | Companhia Nacional de Abastecimento                                                   |
| CONSEA         | Conselho Nacional de Segurança Alimentar                                              |
| CPR-<br>Doação | Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea                                  |
| DAP            | Declaração de Aptidão                                                                 |
| EBIA           | Escala Brasileira de Insegurança Alimentar                                            |
| FAO            | Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura                        |
| FCP            | Fundação Cultural Palmares                                                            |
| FEAF           | Formação de Estoque da Agricultura Familiar                                           |
| IBGE           | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                                       |
| INCRA          | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária                                   |
| IPCL           | Incentivo à Produção e Consumo de Leite                                               |
| LOSAN          | Lei de Segurança Alimentar e Nutricional                                              |
| MAPA           | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento                                   |
| MDA            | Ministério do Desenvolvimento Agrário                                                 |
| MDS            | Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome                                        |
| MEC            | Ministério da Educação                                                                |
| MF             | Ministério da Fazenda                                                                 |
| MinC           | Ministério da Cultura                                                                 |
| MPOG           | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão                                        |
| PBQ            | Programa Brasil Quilombola                                                            |
| PNAD           | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio                                            |
| PNPCT          | Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais |
| PPA            | Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar                            |
| PRONAF         | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar                           |
| ONU            | Organização das Nações Unidas                                                         |
| SEPPIR         | Secretaria Especial de Promoção de Políticas para a Igualdade Racial                  |

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a evolução da participação das comunidades quilombolas no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) entre os anos de 2008 e 2012 a partir das categorias de gênero e raça/etnia. O PAA integra as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e sua execução está a cargo dos estados, municípios e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Aqui serão considerados apenas os dados referentes à execução realizada por esta última, já que, desde 2003, a CONAB tem sido responsável pela maior parte dos recursos financeiros. Ao buscar traçar o grau de inserção das comunidades quilombolas no programa a partir das categorias supracitadas, pretende-se contribuir para a compreensão do impacto dessas políticas na ruptura e/ou reprodução das chamadas desigualdades de gênero e étnico-raciais no contexto da sociedade brasileira. O recorte temporal se deve ao fato de que o último censo oficial a respeito das comunidades quilombolas foi realizado em 2012, tornando factível um conjunto de comparações com as quais se espera desenvolver o objetivo ora apresentado.

É comum se pensar os quilombolas como ex-escravos refugiados, guerreiros, seguindo o sentido etimológico do termo. A promulgação da Constituição Federal de 1988, ao fazer referência às comunidades quilombolas, trouxe em seu texto um conjunto de problemas conceituais bem como de ordem política a respeito de seus possíveis entendimentos, aos quais o pesquisador não pode passar incólume. Ao preferir o termo “remanescentes quilombolas” como aparece no artigo 68, a Constituição abriu espaço para pensar na permanência de grupos de ex-escravos na sociedade de então. Assim, de seu sentido histórico como local de fuga, o quilombo passou a ser ressignificando como “remanescente de quilombo”, indicando a ascendência de comunidades negras com relação ao passado escravocrata, e logo, como comunidade de quilombolas, autodefinidas como tal e com direito à propriedade coletiva das terras nas quais habitavam e trabalhavam (LIFSCHITZ, 2011).

De um ponto de vista teórico-analítico, é importante dizer, as chamadas comunidades tradicionais quilombolas serão aqui tratadas como neocomunidades. O conceito tenta dar conta das novas configurações

comunitárias da América Latina, já que as “comunidades tradicionais” vêm sendo um âmbito privilegiado de políticas públicas e de instituições e agências privadas (agências culturais, ONGs, turismo cultural, dentro outras), imprimindo mudanças na dinâmica comunitária (LIFSCHITZ, 2011). Conforme assinalou João Pacheco Oliveira (2004), as investigações e as definições de comunidades tradicionais devem considerar a dimensão estatal como criadora de etnias e de identidades. Não se deve, portanto, assumir que as identidades quilombolas sempre estiveram ali à espera do reconhecimento do Estado. Pelo contrário, deve-se entender que as identidades quilombolas são produzidas na interface entre as ações dos agentes estatais e das próprias comunidades, sendo o processo marcado por conflitos e negociações, um constante jogo de configuração e reconfiguração de fronteiras.

Segundo Barth (1976), um dos autores clássicos na discussão sobre etnicidade, as diferenças étnicas devem ser pensadas em uma perspectiva relacional, no modo como determinados grupos agenciam suas identidades em relação a outros grupos. A pluralidade também é um elemento importante a considerar, já que as construções identitárias sempre se dão no interior e no exterior de processos concretos de interação com outras identidades (Cf., por exemplo, CARDOSO DE OLIVEIRA, 2006). As observações precedentes são importantes por várias razões. A primeira delas é para explicitar a parcialidade das interpretações assumidas ao longo do presente trabalho, seu caráter localizado e contextual. Além disso, estas mesmas observações ajudam a evitar concepções determinísticas e essencializadoras no tratamento das comunidades quilombolas.

No que diz respeito à metodologia utilizada, é importante dizer, o trabalho se construiu a partir de duas estratégias distintas que, embora apresentadas de forma separada, estiveram intimamente interligadas. A investigação inicial consistiu na conceituação das categorias de análise e na problematização das temáticas abordadas. O destaque ficou para conceitos como segurança alimentar e nutricional, políticas públicas e relações sociais de gênero e raça/etnia. Nessa fase, objetivou-se identificar algumas discussões acadêmicas sobre as relações de gênero e de raça/etnia na área de segurança alimentar e nutricional no Brasil, em especial, as dedicadas às análises sobre o impacto das políticas públicas nessa área.

Em seguida, foi feito um levantamento de informações sobre as comunidades quilombolas junto às bases de dados dos órgãos gestores do PAA, em especial, as do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a do Ministério da Agricultura (MDA) bem como a de um dos órgãos executores, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A leitura do material segue informada por alguns dos pressupostos da pesquisa qualitativa com análise documental (CELLARD, 2008) cujo processo de recolhimento de informações torna possível a elaboração lenta e gradual da percepção do fenômeno, deixando-se guiar por suas próprias especificidades (LAVILLE; DIONE, 1999, p. 215).

Sobre a organização do trabalho, este é iniciado com uma breve discussão histórica a respeito de políticas públicas no Brasil, apresentando uma possível definição com vistas à operacionalização do objetivo da presente investigação. Em seguida, o debate sobre as políticas públicas brasileiras na área de segurança alimentar e nutricional é aprofundado para, então, a partir da revisão de alguns estudos, sugerir a importância das categorias de gênero e raça/etnia na compreensão de tais políticas. Por fim, passo à análise dos dados e das informações sobre a participação das comunidades quilombolas no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar a partir das categorias gênero e raça/etnia, traçando a evolução dessas comunidades no programa.

O estudo revela que houve um crescimento na participação das comunidades quilombolas no PAA entre os anos de 2008 e 2012, inclusive com a participação crescente de mulheres dessas comunidades. Apesar do aumento, as políticas de segurança alimentar e nutricional para as comunidades quilombolas ainda são precárias e estão longe de realizarem as finalidades para as quais foram criadas, uma vez que o crescimento observado se torna inexpressivo quando comparado com a participação de outros segmentos populacionais também alvos do programa. Além disso, um dos principais limites destas políticas é que podem contribuir para a despolitização da fome e da pobreza. O problema da fome e da pobreza no país não está ligado apenas a uma questão meramente técnica de gestão de políticas públicas; tampouco, a uma mera transversalização do debate a partir das categorias supracitadas. Conforme veremos, embora a transversalização seja

fundamental na superação da miséria e da desigualdade social, não se deve perder de vista os interesses capitalistas e o modo histórico com o qual o Estado lida com a população desde sua configuração moderna.

## **1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUMAS BREVES NOTAS E REFLEXÕES**

### **1.1. Breve histórico das políticas públicas no Brasil**

A despeito da diversidade de definições das políticas públicas (HÖFLING, 2001), é possível entendê-las, ainda que provisoriamente, como ações, estratégias e procedimentos utilizados na solução de um determinado problema ou de um conjunto de problemas de interesse coletivo. Nesse sentido, as políticas públicas têm sido apontadas como um instrumento importante na luta contra as desigualdades política, social, econômica e cultural. Para Souza (2006), pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Para se entender o modo pelo qual o governo é colocado em ação, é preciso inquirir o contexto sócio-histórico de sua realização, os elementos presentes no processo que, uma vez conjugados, criam campos de força específicos. Para alguns autores brasileiros dedicados ao estudo do tema, há diferentes etapas de construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil. Aqui serão focalizados apenas os desenvolvimentos mais recentes, sobretudo, a partir do processo de democratização do país na transição do regime militar para o regime estabelecido pela promulgação da Constituição de 1988. A circunscrição a este período histórico se justifica, em especial porque, conforme já se observou, são nas últimas décadas do século XX que se podem perceber o ressurgimento da importância do campo de políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

Os anos de 1980-1990 são marcados pela difusão internacional da idéia de reforma do Estado, ocasionando uma proliferação de estudos na área de políticas públicas (TREVISAN; BELLEN, 2008). No plano nacional, é a partir dos finais da década de 1970, com a luta contra o autoritarismo, que o processo de tomadas de decisão dos agentes estatais começa a ser descentralizado. A agenda de reforma do período se estrutura em torno dos seguintes eixos:



a) descentralização, vista como uma estratégia de democratização, mas também como forma de garantir o uso mais eficiente de recursos públicos; b) estabelecimento de prioridades de ação (focalização ou seletividade), devido às urgentes demandas associadas à crise e ao processo de ajuste; c) novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, incluindo a democratização dos processos decisórios mas também a participação de organizações da sociedade civil e do setor privado na provisão de serviços públicos; e d) novas formas de gestão das políticas públicas e instituições governamentais, de forma a garantir maior eficiência e efetividade à ação estatal. (FARAH, 2004, p. 50)

Ainda nos anos de 1970, há uma lenta e gradual reconfiguração do que era comumente entendido como política. Não apenas questões de classe, lutas ligadas à redistribuição de terra, à melhoria da infraestrutura urbana, ao acesso a serviços básicos como saúde e educação, se tornaram importantes, mas outras formas de opressão e dominação, como as de gênero, de raça/etnia, de orientação sexual etc., passaram a ocupar a arena política. Os então chamados novos movimentos sociais inauguraram outros campos de força no interior da sociedade civil, produzindo tensões nas suas relações com o Estado e criando canais e mecanismos para a efetivação de sua participação nos processos decisórios que lhes afetam diretamente. O período também é marcado pelo acirramento da globalização, tornando a luta contra a opressão transnacional e mundializada. Os movimentos sociais se internacionalizam e agendas globais são construídas.

Segundo Leonardo Avritzer (2007, p. 443), a participação política, no Brasil, em anos mais recentes, tem sido marcada por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas. Segundo o autor, do lado da sociedade civil, diversos atores pertencentes a esse campo político reivindicaram, desde o final do período autoritário, uma maior presença em instituições encarregadas da deliberação sobre políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social e políticas urbanas (idem, ibidem). Um conjunto de canais de influência passa a ser gestado, paulatinamente, pelo Estado e pela sociedade civil, impulsionando estudos sobre políticas públicas cuja importância está não apenas na produção de dados a respeito da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação estatal, mas também e, sobretudo, no impacto desses dados na formulação, implementação e avaliação das políticas.

A partir de suas pesquisas e investigações empíricas, Leonardo Avritzer (2012) sugere que está em curso o aprimoramento da experiência democrática do país. O estudioso aponta, como evidências desse aprimoramento, as conferências nacionais que, dado o alcance e abrangência, têm se tornado uma das formas de participação mais importantes no Brasil. A primeira conferência nacional teria acontecido ainda sob os auspícios da Era Vargas nos inícios dos anos 1940 na área de saúde. Mas, foi, sobretudo, a partir dos anos de 1988, com a promulgação da nova constituição, que a institucionalização de conferências nacionais teria se tornado mais consistente. A crescente demanda por conferências nacionais, fenômeno típico do período democrático, é apresentada por Avritzer como exemplos da crescente participação inclusiva que surgiu ao nível local no Brasil, e cuja expansão nacional tem sido recorrente (idem, ibidem). A implementação de espaços públicos institucionais, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as experiências de Orçamento Participativo etc. seriam expressões da crescente construção de espaços de participação democrática.

Aqui é importante também destacar que as mudanças acontecidas na organização do Estado e nos modos de condução e execução das políticas públicas em anos mais recentes não são apenas expressão de uma crescente maturidade da experiência democrática brasileira, já que tais transformações também estão ligadas aos processos de reestruturação produtiva dos finais dos anos de 1980 sob a orientação do ideário neoliberal. Em outras palavras, a construção de canais de participação e a descentralização das políticas públicas decorrem, ainda que parcialmente, de modificações substanciais no modelo de gerenciamento e financiamento do desenvolvimento econômico como consequência da liberalização da economia e do surgimento de novos atores sociais (Cf., por exemplo, BOSCHI, 2006). Esse horizonte hermenêutico imputa a compreensão de que a criação de políticas públicas parece ser função da negociação contraditória e conflitante em torno de interesses de grupos diversos num dado momento da história.

Do jogo de forças envolvido na construção de políticas públicas – cuja direção não é possível determinar de antemão – surgem práticas e representações sociais, identidades coletivas, posições de sujeito, estratégias e relações, impondo dinamismo próprio ao processo. Entender esses processos

exige considerar as relações entre Estado, movimentos sociais e conhecimento científico-acadêmico, com ênfase no modo como tais elementos tornam possível a constante configuração e reconfiguração de suas próprias fronteiras. Não se deve pressupor que as três esferas são realidades fixas cujas identidades são claramente definíveis, mas que há influências, interpenetrações e implicações mútuas. Tudo isso está, de alguma maneira, em consonância com as considerações introdutórias nas quais se tentou acentuar, ainda que brevemente, o caráter eminentemente multifacetado da discussão do objeto de estudo da presente investigação.

## **1.2. Políticas Públicas e Segurança Alimentar e Nutricional: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

O conceito de segurança alimentar e nutricional tem uma longa história, marcada por disputas e tensões e não caberia, obviamente, reconstituí-la aqui em todas as suas formas e dimensões. Importa apenas mencionar alguns dos principais instantes de consolidação dessa noção bem como o processo de sua inserção na agenda política nacional. É comum dizer que a ideia de segurança alimentar teve sua origem no início do século XX, a partir da II Grande Guerra Mundial quando mais de metade da Europa estava devastada e sem condições de produzir alimento (BELIK, 2003). No entanto, é bom destacar, a produção de alimentos se converteu em uma importante questão quando a população se tornou um problema político no interior das cidades européias do século XVIII. As reflexões do economista britânico Thomas Malthus (1766-1834) é um bom testemunho disso. Ademais, a doutrina fisiocrática do século XVIII, ao defender a livre circulação dos cereais e a liberdade de comércio (FOUCAULT, 2008), atesta que o interesse moderno pela segurança alimentar do corpo político é algo bem anterior à II Guerra Mundial.

Por não haver espaço para abordar toda a riqueza do debate, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é tomada como um marco importante, já que, ao reconhecer, por meio de seu artigo 25, a alimentação como um direito necessário a assegurar ao indivíduo e a sua família saúde e bem-estar, contribuiu, decisivamente, para que a segurança alimentar e nutricional se inserisse no contexto da discussão dos direitos humanos. Com a criação da FAO, órgão das Nações Unidas (ONU) para o desenvolvimento da agricultura e da alimentação, os problemas relativos à segurança alimentar e nutricional tende a se institucionalizar. Em 1996, por exemplo, realizou-se, em Roma, a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA) sob a coordenação da FAO, a qual resultou na reafirmação do compromisso de que toda pessoa deve ter acesso a alimentos seguros e nutritivos, definindo ainda como um de seus objetivos a diminuição do número de pessoas famintas pela metade até 2015.

A preocupação com a segurança alimentar da população do Brasil, em sintonia com algumas das discussões que ocorrem no cenário internacional, mas também apresentando idiosincrasias próprias, remonta,

segundo certos autores (Cf. BELIK, 2003), aos tempos coloniais. A despeito disso, parece ser nos inícios dos anos de 1930 que os debates sobre a fome no Brasil passam a acontecer de modo mais incisivo quando Josué de Castro escreveu seu primeiro ensaio denunciando a extensão e a gravidade da fome no Brasil e o descaso da elite brasileira (MANIGLIA, 2009). Em *Geografia da fome*, uma de suas obras mais famosas, publicada em 1946, Josué de Castro aborda a fome não como um problema puramente técnico de disponibilidade de alimentos, mas como decorrente de injunções sociais e políticas historicamente específicas.

O reconhecimento público e estatal da fome só viria em 1993 quando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi criado na articulação entre poder público e sociedade civil. O órgão, composto por 8 ministros e 21 membros da sociedade civil, foi resultado de um processo de negociação entre o Movimento pela Ética na Política e o governo de Itamar (MANIGLI, 2009). Assim, os anos de 1990 são marcados por uma crescente reivindicação da sociedade em relação à luta contra a fome. O movimento de combate à fome teve à frente Herbert de Souza, o Betinho, que se tornou um dos ícones do movimento (idem, ibidem). No ano seguinte à criação do CONSEA, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, entre os dias 27 e 30 de julho, em Brasília, resultando no lançamento da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e pela Vida.

O governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) substituiu o CONSEA pelo Conselho da Comunidade Solidária. Dado o caráter fortemente neoliberal de suas políticas, a ideia era alavancar a economia, supondo que, por tabela, a fome e a pobreza desapareceriam. O aumento da renda ocasionado pela inserção dos trabalhadores no mercado geraria melhores condições de vida para a população. Em 1998, as entidades da sociedade civil novamente se reuniram no Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional para discutir a fome, e, desde essa época, o núcleo assumiu um papel significativo na condução da mobilização social a favor do fim da fome (MANIGLI, 2009). Em 2001, o então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva lançou o Projeto Fome Zero. Seu governo recriou o CONSEA e instituiu, em 2004, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MDS),

responsável por inúmeras políticas sociais, entre as quais, aquelas relacionadas à segurança alimentar e nutricional.

O programa Fome Zero foi substituído, em 2003, pela Bolsa Família, lei nº 10.836/2004, unificando todos os programas sociais do governo Lula (MANIGLI, 2007). No âmbito dessas transformações da era lulista, convém destacar, um marco importante das discussões sobre segurança alimentar e nutricional se deu em 2006 com a promulgação da Lei nº 11.346, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), instituindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Segundo a referida lei, a segurança nutricional e alimentar é definida como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Em 2010, consolidando a alimentação adequada e saudável como direito fundamental, foi publicada a Emenda Constitucional nº 64, que modificou o art. 6º da Constituição de 1988 para incluir o direito à alimentação no rol dos direitos sociais (BRASIL, 2010b). Segundo o Decreto 6.959 de 15 de setembro de 2009, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), objeto de apreciação do presente trabalho, instituído anteriormente pela Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar (BRASIL, 2003). Tendo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Educação (MEC), como grupo gestor, o PAA conta ainda com parcerias que envolvem órgãos públicos estaduais, municipais e a sociedade organizada, entre os quais, está a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

O programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede

socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. O programa visa a promover a diversificação da produção e fortalecer a autonomia das unidades familiares com vistas à diminuição da vulnerabilidade à insegurança alimentar por meio da geração de renda. O PAA tem como seu público principal os segmentos da agricultura familiar, com prioridade para povos e comunidades tradicionais, indígenas, pescadores, acampados e assentados da Reforma Agrária, agricultores familiares pobres e suas organizações (BRASIL, 2010). Para participar do Programa, o agricultor deve ser identificado como agricultor familiar, enquadrando-se no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A identificação é feita por meio de uma Declaração de Aptidão (DAP) ao PRONAF.

Existem várias modalidades do programa, conforme tabela abaixo:

**Tabela 1: Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

| MODALIDADE                                    | DESCRIÇÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Compra Direta da Agricultura Familiar         | Possibilita a aquisição de alimentos pelo Governo Federal, a preços de referência, de produtores organizados em grupos formais (cooperativas e associações) ou informais, inserindo os agricultores familiares no mercado de forma mais justa, via compra direta de sua produção, a fim de constituir reserva estratégica de alimentos. É operada pela CONAB com recursos do MDS e MDA. Valor comercializado por agricultor/ano R\$ 8.000,00.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Compra para Doação Simultânea                 | Destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional de escolas, creches, abrigos, albergues, asilos, hospitais públicos e outros, e dos programas sociais da localidade, tais como bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias, resultando no desenvolvimento da economia local, no fortalecimento da agricultura familiar e na geração de trabalho e renda no campo. Esta modalidade também é conhecida por Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), quando é operacionalizada por governos estaduais e municipais ou, por Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR Doação), operacionalizada pela Conab com recursos do MDS. Valor comercializado por agricultor/ano R\$ 4.500,00. |
| Formação de Estoque pela Agricultura Familiar | Visa adquirir alimentos da safra vigente, próprios para consumo humano, oriundos de agricultores familiares organizados em grupos formais para formação de estoques em suas próprias organizações. É operada pela CONAB com recursos do MDA e MDS. Valor comercializado por agricultor/ano R\$ 8.000,00. IPCL Incentivo à Produção e Consumo do Leite Destina-se a incentivar o consumo e a produção familiar de leite, visando diminuir a vulnerabilidade social, combatendo a fome e a desnutrição, e contribuir para o fortalecimento do setor produtivo familiar, mediante a aquisição e distribuição de leite com garantia de preço. É operada pelos Estados da região Nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS (85%) e dos próprios Estados. Valor comercializado por agricultor/semestre R\$ 4.000,00.                   |

|                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Incentivo à Produção e Consumo de Leite                        | Destina-se a incentivar o consumo e a produção familiar de leite, visando diminuir a vulnerabilidade social, combatendo a fome e a desnutrição, e contribuir para o fortalecimento do setor produtivo familiar, mediante a aquisição e distribuição de leite com garantia de preço. É operada pelos Estados da região Nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS (85%) e dos próprios Estados. Valor comercializado por agricultor/semestre R\$ 4.000,00. |
| Aquisição de Alimentos para Atendimento da Alimentação Escolar | Destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas das escolas para atendimento da alimentação escolar. É operacionalizada pelas prefeituras com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Valor comercializado por agricultor/ano R\$ 9.000,00.                                                                                                                                         |

Fonte: BRASIL, 2010.

O PAA faz, portanto, confluir os programas de segurança alimentar e nutricional coordenados, sobretudo, pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e as políticas agrícolas instituídas em 1996 pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e regulamentada pela lei 11.326 de 24 de junho de 2006. Esta última formula as diretrizes da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, segunda a qual se considera agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006b).



### **1.3. Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional: sobre a necessidade da transversalidade de gênero e raça/etnia**

A dimensão econômica é, geralmente, apontada como um condicionante importante para a compreensão da insegurança alimentar e nutricional. Os estudos na área são unânimes em apontar a correlação entre a insegurança alimentar e nutricional e a renda. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2004, por meio da utilização da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), mostrou a prevalência de insegurança alimentar entre os indivíduos e famílias de menor renda. No entanto, o estudo inovou, sobretudo, por evidenciar, por exemplo, que as mulheres e, em especial, as mulheres negras brasileiras, são mais vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional. A pesquisa também revelou uma maior prevalência de insegurança alimentar entre a população rural em comparação à população urbana.

Embora estudos que utilizem a variável renda sejam de fundamental importância, estes apresentam algumas limitações. Essas limitações estão relacionadas ao fato de que, em muitos destes estudos, os dados produzidos são muito agregados, não sendo possível perceber o perfil das pessoas em situação de insegurança alimentar. Nesse sentido, estudos que considerem outras variáveis como gênero e raça/etnia seguem importantes. Afinal, alguns dados sugerem que indivíduos negros em condições econômicas semelhantes a indivíduos brancos apresentam maior vulnerabilidade à insegurança alimentar e nutricional. Esses estudos ratificam outros, revelando o acesso diferenciado e desigual de brancos e negros às produções simbólicas e materiais na sociedade brasileira. Existem, por exemplo, diferenças significativas no acesso à infra-estrutura básica em termos de serviços públicos, tais como saneamento, coleta de lixo e acesso a eletricidade (HERINGER, 2002).

A persistência das desigualdades entre brancos e não-brancos foram demonstradas por diversos autores (FERNANDES, 2002; GUIMARÃES, 1999, 2002; HASENBALG, 1979). O sociólogo brasileiro Florestan Fernandes foi um dos primeiros estudiosos das relações raciais no Brasil a mostrar o caráter estrutural das desigualdades raciais (Cf., por exemplo, FERNANDES, 2007). Segundo o autor, a passagem da sociedade escravista para o regime

capitalista da livre empresa não representou mudanças significativas na condição do negro. Pelo contrário, o que o sociólogo brasileiro observou em seus trabalhos dos anos de 1950 a respeito da condição do negro em São Paulo foi a constância de atitudes, comportamentos e valores do regime social próprio ao período escravocrata. Fernandes (idem, ibidem) sugere que a transformação verdadeira na condição do negro só aconteceria por meio da mudança na estrutura de distribuição de renda, do prestígio social e do poder, estabelecendo um mínimo de equidade econômica, social e cultural, entre brancos, negros e mulatos.

Segundo Antonio Guimarães (1999), desde o início dos estudos sobre a condição histórica do negro no Brasil, tem havido um interesse em saber se a persistência do “preconceito de cor” após a abolição da escravidão é ou não um resquício da ordem escravocrata cuja função na ordem capitalista seria deletéria e, portanto, desapareceria com o seu avanço. Alguns estudos hoje mostram que há uma persistência do preconceito de cor apesar do avanço do capitalismo. O racismo não é uma questão meramente de classe ou de renda, mas tem uma especificidade própria, um dinamismo que requer compreensão. Estudos como o de Carlos Hasenbalg (1979) são bastante elucidativos nesse sentido. Em “Discriminação e desigualdades raciais no Brasil”, o autor mostrou que o preconceito e a discriminação não eram apenas resquícios da ordem escravocrata, mas cumpriam novas funções na dinâmica de manutenção de certos privilégios a determinados grupos na ordem liberal-competitiva. Diz o autor:

Mais de um século depois da abolição da escravidão, o trabalho manual continua a ser o lugar reservado para os afro-brasileiros. Em oposição ao que afirmaram as teorias sobre modernização, a estrutura de transição fornecida pelo rápido crescimento econômico nas últimas décadas não parece ter contribuído para diminuir de maneira significativa a distância existente entre os grupos raciais presentes na população. (HASENBALG, 1996, p. 15).

Graças a um conjunto cada vez mais crescente de estudos sobre as relações étnico-raciais no Brasil, sabe-se atualmente que a população negra está sujeita a um conjunto muito amplo de iniquidades sociais (HERINGER, 2002; THEODORO et al, 2008), inclusive na área de segurança alimentar e nutricional. Em um estudo transversal com crianças de 6 a 59 meses de idade

pertencentes a 39 comunidades quilombolas do Estado de Alagoas, Haroldo da Silva Ferreira et al (2011) mostraram que a grande maioria das crianças está em situação de insegurança alimentar, apresentando quadros de anemia e de desnutrição crônica. Algumas investigações (Cf., por exemplo, MARIN-LEON et al, 2011) revelam que, tanto em área rural como urbana, há prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave nos domicílios chefiados por mulheres de cor negra. Esses estudos reiteram a importância do componente étnico-racial e de gênero para se pensar as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Alimentar-se é um ato, diretamente, ligado à própria possibilidade de existência física da humanidade, mas sua prática cria e institui significados culturalmente compartilhados, não ficando apenas no nível das necessidades biológicas e/ou fisiológicas. Desde os clássicos estudos de Marcel Mauss (2003, 2003b) e de Marcel Mauss e Henri Hubert (2005) sobre os tabus alimentares bem como a contribuição da antropologia estrutural de Claude Lévi-Strauss (2004, 2006, 2008, 2009) a alimentação, além dos *insights* da sociologia da refeição de Georg Simmel (2004), passando ainda pela análise do canibalismo em autores como Pierre Clastres (2011), Eduardo Viveiros de Castro (1992, 2002) e Aparecida Vilaça (1992), a prática alimentar tem sido apontada como carregada de simbolismos e significados culturais. Talvez fosse oportuno também lembrar os aportes teóricos de Pierre Bourdieu (2008), em especial, quando este argumenta que o consumo alimentar entre as classes populares e as classes médias francesas difere, não apenas em razão da condição econômica, mas também pelo sentido simbólico a que tais práticas se ligam.

Os exemplos acima visam a mostrar que há uma ampla bibliografia, sobretudo, em ciências sociais a respeito do tema da alimentação. Em um interessante estudo, Jorge José de Carvalho (2011), ao analisar as práticas e representações sobre a alimentação de determinado grupo social, mostra como certas comunidades de terreiro se recusam a consumir alimentos industrializados, uma vez que não sabem como esses alimentos foram produzidos, em que estado de espírito as pessoas que os produziram estavam. Não sabem, portanto, se os alimentos produzidos possuem “axé”. Os objetos e alimentos com axé são aqueles que possuem uma energia vital positiva que

serão oferecidos às entidades e com os quais os iniciados entrarão em contato. Alimentos industrializados não podem ser ofertados às divindades de seu panteão religioso. O caso evidencia como as práticas alimentares estão marcadas por diferentes sentidos a depender do interior social em que se realizam.

É assim que, por meio da análise do PAA, pretende-se chamar a atenção para as relações entre alimentação e questões de gênero e de raça/etnia, procurando entendê-las como resultado de construções sociais, culturais e históricas. Parece existir certo acordo entre os cientistas sociais em torno da ideia de que os atos alimentares, longe de responderem a exigências de ordem puramente biológica e/ou fisiológica, estão fortemente relacionados ao modo como os seres humanos significam sua relação com os outros, consigo mesmo e com o mundo. O tema da alimentação é, dessa perspectiva, capaz de gerar indagações que levam a refletir sobre questões fundamentais como a relação da cultura com a natureza, o simbólico e o biológico (MARCIEL, 2001) e, portanto, sobre questões de gênero e de raça/etnia também. Dificilmente outro comportamento atrai tão rapidamente a atenção de um estranho como a maneira que se come: o quê, onde, como e com que frequência comemos, e como nos sentimos em relação à comida (MINTZ, 2001).

A alimentação também diz muito a respeito da vida de homens e de mulheres (WOORTMANN, 1986), de seus lugares, valores e posições na sociedade, estando, portanto, diretamente, relacionada à constituição das identidades de gênero e atravessada por clivagens étnico-raciais. O conceito de gênero diz respeito à construção social e histórica do feminino e do masculino na cultura, das relações socialmente construídas entre os sexos em um dado lugar e em um dado momento. Embora haja uma diversidade de definições de gênero (LOUIS, 2006), algumas vezes conflitantes e irreconciliáveis, é possível defini-lo, na esteira da antropóloga britânica Marilyn Strathern como categorizações de pessoas, artefatos, eventos, sequências etc. que se fundamentam em imagens sexuais – nas maneiras pelas quais a nitidez das características masculinas e femininas torna concretas as ideias das pessoas sobre a natureza das relações sociais. (STRATHERN, 2006, p. 20).

Sendo assim, a inserção da problemática de gênero – este entendido como uma categoria analítica (SCOTT, 1990) – se torna fundamental para elucidar os modos pelos quais as políticas públicas na área de segurança alimentar e nutricional estão estruturadas por imagens sexuais, por imagens acerca do masculino e do feminino, estabelecendo possíveis desigualdades e hierarquias. Os conceitos de gênero e de raça, segundo certa tradição de estudos no campo das ciências sociais e das humanidades, visam a mostrar como as relações sociais estão perpassadas por diferentes clivagens e hierarquias, geradores de desigualdades e de exclusão. Assim, a transversalização do debate da insegurança alimentar e nutricional, esta entendida como a incorporação da perspectiva das relações de gênero, conforme sugere Bárbara Stiegler (2003), bem como a incorporação das categorias de raça/etnia, se tornam instrumentos analíticos fundamentais para entender os mecanismos estruturais das desigualdades sociais.

## **2. ANÁLISE DOS DADOS**

### **2.1. Políticas públicas para as comunidades quilombola**

Conforme visto, a Constituição de 1988 assinalou um marco importante em relação às comunidades indígenas e em relação às comunidades e povos tradicionais. No artigo 68, lê-se: “Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”. Em seguida, no artigo 215, diz:

O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. 1º. O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. 2º. A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Se o artigo 68 reconhece a dimensão fundiária e a titularidade das terras como um dos elementos fundamentais para as comunidades negras e rurais, o artigo 215 coloca uma ênfase em outras dimensões como a cultural. Apesar do reconhecimento de direitos das comunidades e povos tradicionais já no início do período democrático, é somente em anos mais recentes ou, para ser mais preciso, no ano de 2004 quando do lançamento do Programa Brasil Quilombola (PBQ), envolvendo ministérios e secretarias especiais, e, posteriormente, com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), de 2007, que se estabeleceram diretrizes mais claras sobre políticas públicas nas áreas de educação, saúde, habitação, infraestrutura, acesso à terra, direitos humanos e cidadania para as comunidades quilombolas (LIFSCHITZ, 2011). Inclusive, o PNPCT enumera como uma de suas metas a participação dos Povos e Comunidades Tradicionais no Programa de Aquisição de Alimentos, na qual estão inseridas as comunidades quilombolas.

Segundo dados da Secretaria Especial de Promoção de Políticas para a Igualdade Racial (SEPPIR), em seu “Diagnóstico do Programa Brasil Quilombola - Julho 2012” (BRASIL, 2012), existem 1,17 milhões de quilombolas

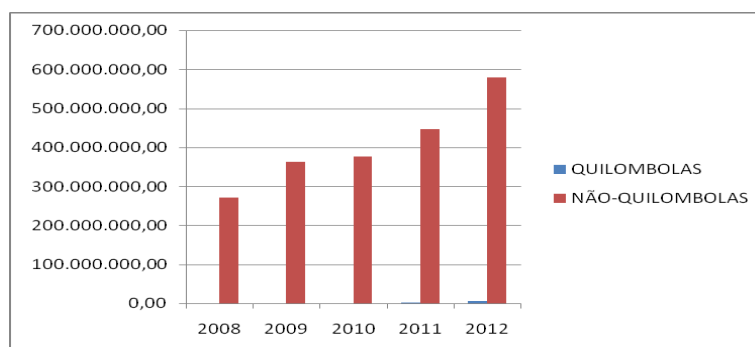
cuja principal atividade produtiva é a agricultura, extrativismo e a pesca artesanal. Algumas estimativas sugerem que há mais de 4.000 comunidades quilombolas espalhadas pelo Brasil. No entanto, em 2012, eram apenas 1.948 comunidades oficialmente reconhecidas pelo Estado. 1.167 comunidades têm seus processos abertos para a titulação de terras no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O processo tem sido lento e gradual, gerando graves perdas em termos de direitos para as comunidades e povos tradicionais.

## 2.2. Do acesso aos quilombolas ao PAA

Antes de mais nada, é importante dizer, as comunidades quilombolas apresentam os piores índices de desenvolvimento em várias áreas medidas por indicadores sociais. Assim, enquanto a média de analfabetismo nacional estava em torno de 9% em 2010, esse número chegava a 23,5% entre os quilombolas.<sup>1</sup> Ainda segundo o último censo (BRASIL, 2012), no que diz respeito às condições de vida das comunidades, 63% tem seus domicílios com piso de terra batida, 62% não possuem água canalizada, 36% não possuem banheiro ou sanitário e 76% não possuem saneamento adequado (28% possuem esgoto a céu aberto e 48% fossa rudimentar). Tudo isso coloca amplos desafios ao Estado brasileiro na realização dos direitos territoriais, sociais, econômicos e culturais desses grupos.

Em relação à segurança alimentar e nutricional, direito social inscrito na Constituição em 2010, o governo brasileiro vem desenvolvendo alguns esforços, sobretudo, por meio do PAA. Em 2008, foram destinados R\$ 272.490.388,00 para a execução do PAA. Em 2012, foram R\$ 586.567.131,00. O aumento do total de recursos favorece a inserção de novos segmentos populacionais, ampliando as oportunidades oferecidas pelo programa. Em relação às comunidades quilombolas, houve um salto de R\$ 1.262.631,51 para R\$ 7.402.435,29 entre 2008 e 2012. O gráfico abaixo mostra como a evolução do recurso total do programa não acompanhou, em proporcionalidade, o crescimento de recursos para a população quilombola.

**Gráfico 1: Evolução dos recursos aplicados ao PAA entre os anos de 2008 e 2012.**



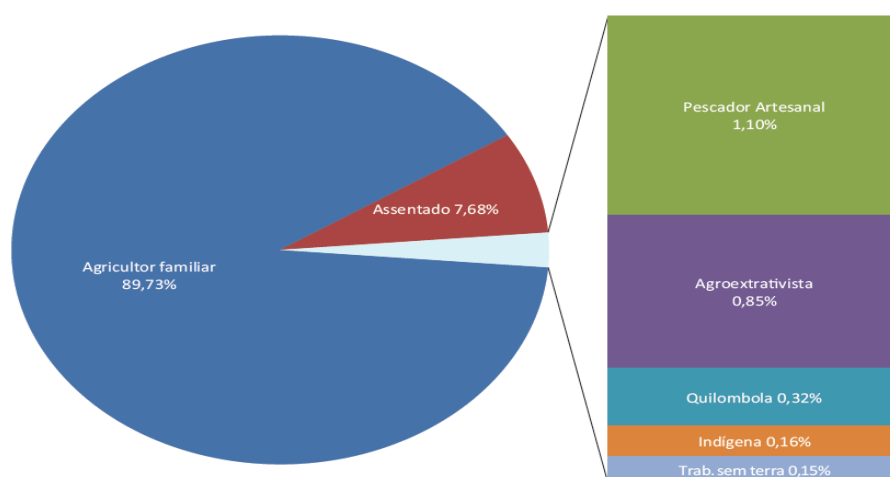
<sup>1</sup> Esses dados se referem, sobretudo, às quase 80 famílias inscritas no Cadastro Único.



Fonte: CONAB/GECAF

Em 2009, os quilombolas receberam 0,32% dos recursos do PAA investidos no Brasil, enquanto os agricultores familiares respondiam a quase 90% do tal de recursos. Os dados abaixo coadunam com a observação anteriormente posta de que o crescimento e a participação das comunidades quilombolas têm sido muito pequenos frente à quantidade de recursos disponibilizados. O gráfico abaixo revela a disparidade, trazendo um panorama dos diferentes grupos sociais atendidos pelo programa:

**Gráfico 2: Participação de agricultores no PAA por grupos específicos (2009)**

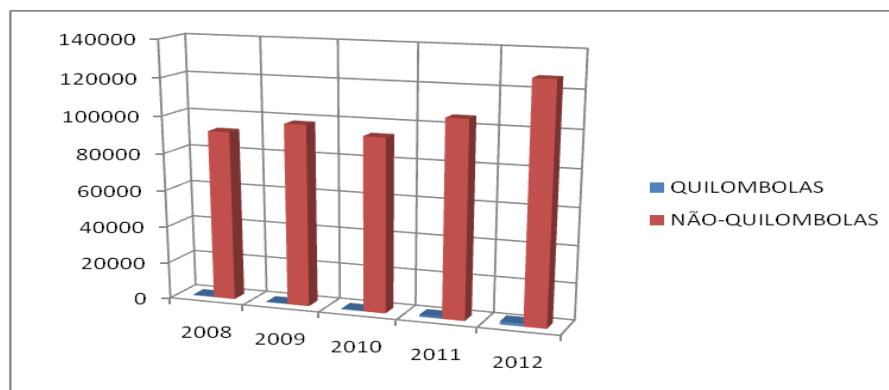


Fonte: SESAN/MDS, 2010.

O aumento dos recursos tornou possível que, ao invés de 26 projetos atendidos em 2008, fossem atendidos 67 em 2012, totalizando 186 projetos no período de cinco anos. Assim, em 2008, foram atendidas 432 famílias de agricultores familiares e, em 2012, o total de famílias atendidas atingiu 1652, um aumento razoável em quatro anos. No entanto, se considerarmos que existem pelo menos 214 mil famílias quilombolas espalhadas pelo Brasil totalizando 1,17 milhões de quilombolas, o aumento se torna inexpressivo, sobretudo, porque 75,6% das famílias quilombolas estão em situação de extrema pobreza e, como consequência, apresenta um dos piores índices nacionais de segurança alimentar e nutricional. Além disso, o

aumento da população quilombola no PAA é quase invisível em relação ao crescimento de outros grupos. O gráfico abaixo ilustra essa invisibilidade:

**Gráfico 3: Evolução da participação de quilombolas e não quilombolas no PAA entre os anos de 2008 e 2012.**



| Ano             | 2008   | 2009   | 2010   | 2011    | 2012    |
|-----------------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Quilombolas     | 432    | 285    | 444    | 1024    | 1652    |
| Não Quilombolas | 91.875 | 97.999 | 93.849 | 105.576 | 127.152 |

Fonte: CONAB/GECAF

Em relação à divisão dos projetos por região do Brasil, o Nordeste respondeu por 78 do total de 186. Isso talvez porque, conforme o último censo, a região Nordeste concentra o maior número de comunidades quilombolas reconhecida pelo Estado. Até 2012, das 1.834 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Palmares (FCP), 63% estavam na região Nordeste. A região nordeste também foi a que apresentou maior crescimento entre as cinco regiões brasileiras seguida da região sudeste, conforme tabela abaixo:

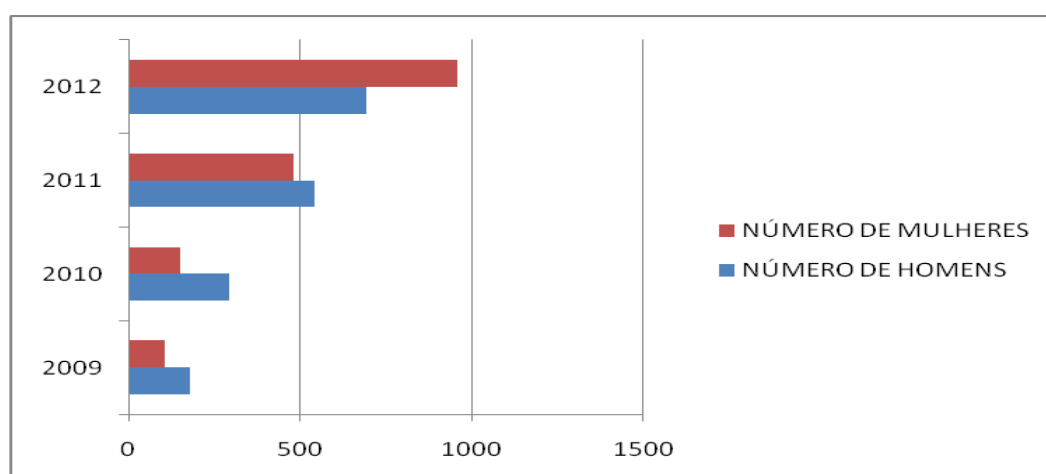
**Tabela 2: Número de Projetos por Região**

| REGIÃO       | NÚMERO DE PROJETOS |           |           |           |           |            |
|--------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
|              | 2008               | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      | TOTAL      |
| CENTRO-OESTE | 0                  | 1         | 0         | 4         | 9         | 14         |
| NORDESTE     | 14                 | 6         | 4         | 22        | 32        | 78         |
| NORTE        | 2                  | 1         | 2         | 2         | 5         | 12         |
| SUDESTE      | 4                  | 6         | 5         | 11        | 15        | 41         |
| SUL          | 6                  | 3         | 13        | 13        | 6         | 41         |
| <b>TOTAL</b> | <b>26</b>          | <b>17</b> | <b>24</b> | <b>52</b> | <b>67</b> | <b>186</b> |

Fonte: CONAB/GECAF

Com relação à questão de gênero, conforme visto, há vários estudos no Brasil que assinalam que as mulheres estão em situação de maior vulnerabilidade social do que os homens. Do período de 2009 a 2012, do total de 3.405 quilombolas participantes, 1.707 eram homens e 1.698 eram mulheres. Apesar de uma maior presença de homens, houve um aumento significativo das mulheres nessas políticas. Mais uma vez, a região Nordeste concentrou maior número de pessoas atendidas pelo programa. Foram 1.176 de mulheres quilombolas na região nordeste. O gráfico abaixo mostra a evolução das mulheres quilombolas no PAA entre 2009 e 2012:

**Gráfico 4: Evolução da participação de homens e mulheres quilombolas no PAA entre os anos de 2009 e 2012.**



Fonte: CONAB/GECAF

No tópico seguinte, tento apontar algumas das possíveis razões que podem ajudar a entender o porquê dessa dificuldade de acesso dessas comunidades a uma política que tem como um de seus principais públicos alvo justamente as comunidades tradicionais da qual os quilombolas fazem parte.

### **2.3. PAA: algumas limitações**

Embora tenha havido uma crescente participação das comunidades quilombolas no Programa de Aquisição de Alimentos, é importante reiterar, a evolução na participação ainda é lenta e, a depender da referência comparativa, inexpressiva. Isso exige a necessidade de estudos aprofundados sobre a questão. É preciso indagar-se a respeito de como a questão étnico-racial está transversalizando as políticas públicas, de modo a compreender as dinâmicas internas, as potencialidades e fraquezas deste tipo de proposta de intervenção social. Faltam estudos a respeito do perfil das famílias atendidas pelo programa e o impacto dessas políticas na construção da soberania alimentar e na efetivação do direito social de uma alimentação adequada. Esses dados precisam ser produzidos para que o programa possa atender as famílias mais vulneráveis, mais propensas à insegurança alimentar e nutricional.

Alguns autores têm mostrado que a Declaração de Aptidão (DAP) do PRONAF constitui uma das limitações à participação de muitos grupos de agricultores (Cf., por exemplo, CORDEIRO, 2007). Se há quase 4.000 comunidades quilombolas e apenas metade está oficialmente reconhecida pelo Estado e destas apenas 2007 estão tituladas, isso explica, pelo menos, em parte, porque a evolução das comunidades quilombolas tem sido tão pequena. A titulação das terras tem se colocado como uma condição para acesso a outros direitos sociais, para a realização da segurança alimentar dessas comunidades gravemente assoladas pela pobreza. Urge-se, portanto, a tarefa de reconhecimento territorial e fundiário, da emissão dos títulos de terra, para que ações afirmativas consigam reverter o quadro de exclusão e de desigualdades sociais brasileiras que atingem as comunidades de quilombos.

Além disso, a criação de outros programas que trabalhem de forma articulada no sentido de promover a produção agrícola dessas comunidades parece fundamental. Se os quilombolas estão entre os grupos sociais mais pobres do país, é preciso então que o Estado crie mecanismos para que essas comunidades consigam aderir ao programa. O alto custo com a infraestrutura para gerenciar e administrar os projetos podem acabar dificultando o acesso desses grupos bem como a continuidade daqueles que já estão no projeto. Conforme aponta Mattei (2007), em muitos casos, faltam apoio técnico e

logístico aos grupos atendidos pelos programas<sup>2</sup>. A ausência de apoio para o funcionamento das atividades realizadas pelos grupos atendidos pelo programa inviabiliza a realização do direito social à alimentação.

Além de acesso a recursos técnicos e materiais para a realização de projetos, é importante a criação de mecanismos de participação das próprias comunidades na construção das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, já que, conforme vimos, grupos sociais distintos agenciam diferentes sentidos para o processo de alimentação. Ademais, pouco se sabe sobre o grau de participação das mulheres e como as imagens de gênero podem interferir na sua participação. Tradicionalmente, a comercialização de alimentos não é vista como uma atividade feminina (Cf., por exemplo, SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011). Isso pode limitar o acesso das mulheres às políticas de segurança alimentar e nutricional. Seria preciso entender o nível de articulação das mulheres em organizações e nas atividades do projeto para saber se o aumento das mulheres possibilita ou não a diminuição da segurança alimentar e nutricional desse grupo populacional.

Finalmente, cabe destacar, é bom não superestimar as categorias de gênero e raça/etnia na compreensão da insegurança alimentar e nutricional. O problema da fome e da pobreza no Brasil não está ligado apenas a uma questão meramente técnica de gestão de políticas públicas; tampouco, a uma mera transversalização do debate a partir das categorias supracitadas. A transversalização é *necessária*, mas não suficiente. A insegurança alimentar e nutricional precisa ser situada ao lado dos interesses capitalistas e do modo histórico com o qual o Estado lida com a população desde sua configuração moderna. A hipótese soa ousada, mas, conforme sugeriu Michel Foucault (2008), em “Segurança, território, população”, a questão da fome como um problema estatal surge no interior das transformações políticas, econômicas e sociais do século XVIII e XIX.

A leitura foucaultiana torna factível entender que as políticas públicas na área de fome e da pobreza não decorrem pura e simplesmente de um desejo de instituir o bem-estar da população, da realização cada vez mais perfeita e evoluída dos direitos humanos, da democracia. Para o autor, o

---

<sup>2</sup> Convém destacar que já há iniciativas nesse sentido como os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural Quilombola (ATER).

Estado moderno se funda em uma racionalidade orientada para manter um ponto de equilíbrio diante das ameaças e das desigualdades como modo de gerenciamento das multiplicidades humanas. A perspectiva aberta por Foucault permite adotar uma postura que recusa a aceitação acrítica e imediata das políticas públicas. Conforme apontou André Singer (2012), embora a diminuição da desigualdade social tenha sido uma das características dos governos dos últimos anos no Brasil, esta ocorre de modo muito lento e vagaroso. O presente estudo sobre as comunidades quilombolas confirma tal perspectiva. As categorias de gênero e raça são fundamentais, mas as questões econômicas e aquelas relacionadas à configuração histórica do Estado também continuam importantes.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O crescente uso do conceito de políticas públicas e o crescente reconhecimento por parte do Estado brasileiro a respeito da importância de ações afirmativas para determinados grupos populacionais trazem à tona a necessidade de reflexões acerca da eficácia das políticas públicas, de modo a se ter uma maior clareza a respeito das possibilidades do alcance dos fins para os quais foram criadas. O presente trabalho, ao analisar a evolução da participação das comunidades quilombolas no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar entre os anos de 2008 e 2012, tentou contribuir nesse sentido.

O estudo sugeriu que, apesar do crescimento do número de quilombolas no PAA, o aumento ocorre de modo muito lento, sobretudo, se considerarmos que as comunidades quilombolas são um dos segmentos populacionais mais vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional no país. Além das clivagens de gênero e raça/etnia, problemas técnicos e de ordem burocrática podem estar na origem da dificuldade de acesso das comunidades quilombolas ao PAA. Por essa razão, o planejamento estatal não deve ser apenas a ação programada de algum nível de institucionalização previamente estabelecido, mas deve estar sempre aberto às demandas dos grupos e de pessoas que reivindicam legitimidade na construção de práticas promotoras da igualdade e justiça sociais.

Segue sendo de fundamental relevância estar atento à insegurança alimentar no interior das dimensões econômicas e políticas mais amplas. Reitero, portanto, a importância de não superestimar as categorias de gênero e raça/etnia na compreensão da insegurança alimentar e nutricional. O problema da fome e da pobreza no Brasil, conforme vimos, não está ligado apenas a uma questão meramente técnica de gestão de políticas públicas. A insegurança alimentar e nutricional precisa ser situada em um plano de análise que considere os interesses capitalistas e o modo histórico com o qual o Estado lida com a população desde sua configuração moderna. Talvez esse seja um dos caminhos para superar o problema de um país cuja distribuição de riqueza é uma das mais desiguais do mundo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais:** ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2012.

\_\_\_\_\_. “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação”. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 50 (3), 2007, pp. 443 a 464.

BARTH, F. **Los grupos étnicos y sus fronteras:** la organización de las diferencias culturales. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde social**, 12 (1), 2003.

BOSCHI, Renato. “Setor privado, reestruturação econômica e democratização na América Latina”. In: DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, María (orgs.). **América Latina hoje:** conceitos e interpretações. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção:** crítica social do julgamento. São Paulo/Porto Alegre: EdUSP : Zouk, 2008.

BRASIL, Decreto 6.959 de 15 de setembro de 2009. Dá nova redação aos arts. 3º, 4, 5 do Decreto 6.447 de 7 de maio de 2008, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de junho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, 2003.

BRASIL. Secretária de Políticas Públicas da Promoção da Igualdade Racial. **Programa Brasil Quilombola**. Brasília: SEPPIR; Abaré, 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sesan com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, setembro de 2006.

BRASIL. **Lei 11.326 de 24 de junho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, 2006b.

BRASIL. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Brasília: MDA, 2010. (Caderno Base III Seminário Nacional PAA).

BRASIL. Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Diário Oficial da União**, fevereiro de 2010b.

BRASIL. Secretária de Políticas Públicas da Promoção da Igualdade Racial. **Programa Brasil Quilombola:** diagnóstico de ações realizadas. Brasília, SEPPIR, 2012.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **Caminhos da identidade**. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.

CARVALHO, José Jorge. “A economia do axé: os terreiros de religião de matriz afro-brasileira como fonte de segurança alimentar e redes de circuitos econômicos e comunitários”. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social



e Combate à Fome. **Alimento: direito sagrado**. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011.

CELLARD, André. "A análise documental". In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CLASTRES, Pirre. **Arqueologia da violência: pesquisas de antropologia política**. São Paulo: Cosac Naify, 2011.

CORDEIRO, A. **Resultados do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários**. Brasília: CONAB, 2007.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, 12(1):47-61, 2004.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Ática, 2002.

\_\_\_\_\_. **O negro no mundo dos brancos**. São Paulo: Global, 2007.

FERREIRA, Haroldo da Silva et al. Nutrição e saúde de crianças das comunidades remanescentes dos quilombos no Estado de Alagoas, Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, 30(1):51-8, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população: curso do Collège de France (1977-1978)** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Racismo e antirracismo no Brasil**. São Paulo: Ed.34, 1999.

\_\_\_\_\_. **Classes, raças e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2002.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. São Paulo: Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. **Os números da cor**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-siáticos, 1996.

HERINGER, Rosana. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. **Cad. Saúde Pública**, 18(supl):57-65, 2002.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar (2004/2009)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LAVILLE, C.; DIONE, J. **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em Ciências Humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **O cru e o cozido**. São Paulo: Cosac & Naify, 2004.

\_\_\_\_\_. **Do mel às cinzas**. São Paulo: Cosac & Naify, 2006.

\_\_\_\_\_. **Origens das maneiras à mesa**. São Paulo: Cosac & Naify, 2008.

\_\_\_\_\_. **O homem nu**. São Paulo: Cosac & Naify, 2009.

LIFSCHITZ, Javier Alejandro. **Comunidades tradicionais e neocomunidades**. Rio de Janeiro: Contracapa, 2011.

LOUIS, Marie-Victoire. Diga-me: o que significa gênero? **Sociedade e Estado**, 21 (3), 2006.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Editora UNESP : São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MACIEL, Maria Eunice. Cultura e alimentação ou o que tem a ver os macaquinhos de Koshima com Brillat- Savarin? **Horizontes antropológicos**, Porto Alegre, 7 (16), 2001.

MARIN-LEON, Letícia et al. Bens de consumo e insegurança alimentar: diferenças de gênero, cor de pele autorreferida e condição socioeconômica. **Rev Bras Epidemiol**, 14(3): 398-410, 2011.

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no estado de Santa Catarina. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, 1(1), 2007.

MAUSS, Marcel. “Esboço de uma teoria geral da magia”. In: **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2003, pp. 47-181.

\_\_\_\_\_. “Ensaio sobre a dádiva”. In: **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2003b, pp. 183-294.

MAUSS, Marcel & HUBERT, Henri. **Sobre o sacrifício**. São Paulo: Cosac Naify, 2005.

MINTZ, Sidney W. Comida e antropologia: uma breve revisão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 16(47), 2001.

OLIVEIRA, João Pacheco. “Uma etnologia dos ‘índios misturados’: situação colonial, territorialização e fluxos coletivos”. In: OLIVEIRA, João Pacheco (org.). **A viagem de volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena**. Rio de Janeiro: Contracapa, 2004.

SCOTT, Joan W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, 16(2), pp. 05-19, 1990.

SILIPRANDI, Emma; CINTRÃO, Rosângela. As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Segurança Alimentar e Nutricional**, 18(2), 12-32, 2011.

SIMMEL, Georg. Sociologia da refeição. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, 33, 2004.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, 8(16), 2006, p. 20-45.

STIEGLER, Barbara. **Género, poder y política**. División de Cooperación Internacional de la Friedrich-Ebert-Stiftung. Departamento América Latina y el Caribe, Bonn/Alemanha, 2003.

STRATHERN, Marilyn. **O gênero da dádiva: problemas com as mulheres e problemas com a sociedade na Melanésia**. São Paulo: Unicamp, 2006.

THEODORO, Mário et al. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública**, 42 (3), 2008.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. **From the enemy's point of view**: humanity and divinity in an Amazonian society. Chicago: Chicago University Press, 1992.

\_\_\_\_\_. **A inconstância da alma selvagem e outros ensaios**. São Paulo: Cosac Naify, 2002.

VILAÇA, Aparecida. **Comendo como gente**: formas do Canibalismo Wari'. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1992.

WOORTMANN, Klaas. A comida, a família e a construção do gênero feminino. **Revista de Ciências Sociais**, 29 (1), 1986, pp.103-30.